

El Sistema Tributario Chileno y la Tarea de la Equidad

Mauricio Jelvez

Profesor Magíster en Gerencia y Políticas Públicas USACH

Correo electrónico: mjelvez@ced.cl

Sergio Molina

Ex Ministro de Hacienda, Planificación y Educación

Resumen

Partiendo de la base que la desigualdad en el ingreso constituye un obstáculo a la reducción de la pobreza en Chile y que los rezagos en tal materia pueden asumirse si se disponen de más recursos públicos para aumentar el gasto social disponible, el presente artículo pretende contribuir en el análisis de la relación entre el sistema tributario chileno y el desafío del crecimiento con igualdad. Se examinan los cuatro objetivos de un sistema tributario. Luego se realiza un análisis comparado de la carga y estructura del sistema tributario chileno, destacando que en los últimos veinte años, el gasto social ha influido positivamente en la disminución de la pobreza y también en la distribución del ingreso total, lo cual, señalan los autores, coloca el desafío de ajustar la carga tributaria al alza en la medida en que el producto per cápita siga aumentando, de manera de convertir al Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y efectúe una redistribución eficiente. Seguidamente se analiza el costo de la evasión, elusión y exenciones en nuestro país para desarrollar luego una revisión a la progresividad y al impacto redistributivo de la estructura tributaria chilena. Habida cuenta lo anterior, el artículo concluye que se debe avanzar en perfeccionar nuestra estructura tributaria de todas aquellas situaciones que encierran privilegios y que distorsionan la correcta asignación de recursos, afectando la eficiencia y equidad de nuestro sistema tributario.

Introducción

Un reciente estudio del Banco Mundial¹ sostiene que: “A lo largo de los últimos 50 años, la desigualdad en el ingreso ha seguido siendo muy alta en América Latina, lo que crea un obstáculo doble a la reducción de la pobreza. En primer lugar, si el crecimiento hubiese estado acompañado de una disminución de la desigualdad, habría sido más favorable a los pobres. En segundo lugar, aun cuando la desigualdad no cambie, el crecimiento económico resulta menos eficaz para reducir la pobreza en países con distribuciones menos equitativas del ingreso: para alcanzar la misma reducción de la pobreza, los países con desigualdades deben crecer más en comparación con los más igualitarios”.

El bienestar de las personas no sólo depende del ingreso autónomo que reciban por diferentes conceptos, sino también de las transferencias, ya sea monetarias o por la adquisición de bienes y servicios gratuitos o subsidiados.

No obstante la importancia que tiene el gasto social para corregir la desigualdad y superar la pobreza en Chile, ello no debe llevarnos a obviar la necesidad que tenemos como país de perfeccionar las políticas públicas dirigidas a corregir la desigualdad que se genera desde la economía. En este campo, aun cuando no es materia de este informe, resulta evidente que reformas como el perfeccionamiento de la legislación laboral para fomentar y fortalecer la organización de los trabajadores y su capacidad de negociación frente a los empresarios; perfeccionamientos de la educación técnica y profesional para elevar la productividad y calidad de los empleos de los trabajadores o la profundización y perfeccionamiento de políticas públicas pro MIPYMES para reducir la heterogeneidad estructural o productiva de nuestra economía y generar empleos de calidad para todos los chilenos y chilenas, deberán ser parte de una agenda que complementa y enriquezca la tarea desde el gasto social.

En el caso de Chile, el gasto social tiene tanta importancia que si se compara el ingreso autónomo promedio del primero y último quintil la diferencia es de 15,6 veces (CASEN 2009). En cambio, si la comparación se hace a través de los ingresos monetarios, es decir, se incluyen las transferencias directas y los subsidios, la diferencia baja a 11,9 veces. Lo que en GINI se expresa en una baja de 0,55 a 0,53.

¹ Perry, G. y otros (2006).

Por lo tanto, lo primero que hay que considerar es el nivel y destino del gasto público y enseguida ver las fuentes de financiamiento. El efecto redistributivo de la política fiscal se da, tanto por el destino del gasto, como por la forma en que éste se financia.

Complementariamente, basados en el Informe de Competitividad Global 2010-2011 (WEF-UAI), podemos observar que si bien Chile se ubica estable en un prominente lugar 30 entre 139 países, siendo por lejos el país mejor ubicado en América Latina, donde destacan nuestra solidez macroeconómica e institucional, lo cierto es que el mismo estudio nos advierte acerca de algunos desafíos que debemos enfrentar y que se relacionan fundamentalmente con ámbito del capital humano básico y avanzado, destacando el rezago a nivel de salud y educación primaria. Deficiencias que podremos asumir, en mejores condiciones, si disponemos de más recursos públicos para aumentar el gasto social disponible.

En consecuencia, debemos abrir el espacio para dialogar, revisar y analizar, con sentido crítico y constructivo, la relación entre el sistema tributario chileno y el desafío del crecimiento con igualdad.

Objetivos del sistema tributario

En términos simples todo sistema tributario debe estructurarse en función de cuatro objetivos: suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad¹.

Para el primer caso, se trata de establecer una carga tributaria que sea suficiente para financiar el gasto público y evitar el déficit fiscal. El criterio de suficiencia se debe aplicar no sólo teniendo en cuenta la tasa media tributaria, esto es, la proporción de los ingresos tributarios en el PIB, sino la eficacia en el cobro de los impuestos (evasión) y la legislación que permite eludir legalmente (elusión) el pago de impuestos.

Para el segundo caso, se debe considerar la eficiencia del sistema en cuanto a las distorsiones que pueden introducir los impuestos en la asignación de recursos, corrigiendo al máximo las externalidades negativas.

Para el tercer caso, importa que el sistema sea equitativo,

1 Jorratt, Michael (2000).

pues esto lleva a una mejor disposición del contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Así, mientras la equidad horizontal busca garantizar que los contribuyentes con un determinado nivel de ingresos y riqueza deban pagar la misma cantidad de impuestos, la equidad vertical procura establecer que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deben ser los impuestos que pague.

Para el último caso, la simplicidad se relaciona con la facilidad para efectuar la declaración y pago de impuestos, reduciendo los costos y la evasión o elusión.

Carga y estructura del sistema tributario chileno: análisis comparado

El análisis de un sistema tributario requiere de una perspectiva comparada de manera de establecer algún parámetro que permita clasificar su carga o presión tributaria en categorías del tipo: alta, media o baja, para lo cual se considera la medición de los ingresos tributarios efectivos como porcentaje del PIB. Asimismo, otro rasgo que permite una clasificación de éstos sistemas se refiere a su estructura, para lo cual se utiliza la relación entre el porcentaje de la recaudación total que se obtiene vía impuestos indirectos y el porcentaje captado a través de impuestos directos. Esta relación ayuda a la clasificación de regresividad o progresividad de un sistema tributario determinado.

El gobierno influye sobre el comportamiento económico a través de distintos medios, entre los cuales la tributación y el gasto público ocupan un lugar importante. El nivel del gasto y su financiamiento es tema de discusión política y, por lo tanto, una decisión sobre esta materia supera los argumentos técnicos, aunque estos deben ser objetivamente considerados.

En los últimos veinte años, el gasto social ha influido positivamente en la disminución de la pobreza y también en la distribución del ingreso total, reduciendo las grandes diferencias que existen en la distribución del ingreso autónomo. No obstante el último Censo 2002 nos muestra claramente una tendencia que indica que el Estado chileno tendrá que contar en el futuro con más

recursos para hacerse cargo de una serie de necesidades emergentes en nuestra sociedad.

A modo de ejemplo, baste señalar las tendencias vinculadas a nuestra transición demográfica caracterizada por un aumento en la esperanza de vida, cercana a los 77 años de edad al 2015, y por una disminución de la tasa global de fecundidad, lo que redundará en una peor relación de dependencia entre la población activa laboralmente y los pasivos. El año 2015, los chilenos pertenecientes a la tercera edad representarán el 10% de la población. Todo lo cual repercutirá en una mayor presión del gasto público en salud, junto con la mayor necesidad de recursos para fondos previsionales y de pensiones asistenciales.

Si a esto le incorporamos los cambios en el mercado laboral, en donde las mujeres de 35 años tienen una participación del orden del 50% de éste, tenemos un cuadro en que la demanda por servicios públicos vinculados a la atención de los niños y el cuidado de los adultos mayores, presionará hacia un aumento de los recursos fiscales para absorber la demanda creciente por estos servicios.

Lo mismo se puede concluir en relación a la expansión de la matrícula de educación superior, lo que demandará mayores recursos públicos, tanto para contribuir al financiamiento de los Centros de Estudios de Educación Superior que tendrán que aumentar y mejorar su oferta, como para contribuir al financiamiento de los aranceles de matrícula de jóvenes crecientemente provenientes de familias de menores ingresos.

Cuadro N° 1: Análisis comparado de la carga tributaria ¹

	PIB per cápita ² US\$ 2008	Carga tributaria / PIB ³	Tasa de IVA estándar ⁴	Impto. Renta Personal Tasa Marginal Máx.	Impuesto a la Renta de las empresas	Índice de Gini ⁵
Alemania	42.710	40,6	19,0	45,0	29,8	0,31
Canadá	43.640	33,4	5,0	46,5	34,0	0,33
EE.UU.	47.930	28,2	¹	35,0	[15,0 - 39,0]	0,40
Francia	42.000	46,1	19,6	50,0	33,3	0,31
Italia	35.460	42,6	20,0	43,0	31,4	0,36
Japón	38.130	27,4	5,0	50,0	40,6	
Reino Unido	46.040	39,0	17,5	50,0	28,0	0,37
<i>Promedio G-7⁶</i>	42.270	36,7	14,3	45,6	33,7	0,34
Otros OECD						
Australia	40.240	30,5	10,0	45,0	30,0	0,32
Austria	45.900	43,4	20,0	50,0	25,0	0,29
Bélgica	44.570	46,8	21,0	50,0	34,0	0,29
Corea	21.530	26,8	10,0	36,0	[13,0 - 25,0]	0,40
Dinamarca	58.800	50,0	25,0	63,0	25,0	0,27
España	31.930	37,3	18,0	42,0	30,0	0,34
Finlandia	47.600	43,6	23,0	53,0	26,0	0,28
Grecia	28.400	33,5	19,0	40,0	25,0	0,36
Irlanda	49.770	34,0	21,0	41,0	12,5	0,35
Luxemburgo	69.390	36,4	15,0	39,0	29,6	0,29
México	9.990	20,5	16,0	29,0	28,0	0,51
Nva Zelanda	27.830	36,5	12,5	33,0	28,0	0,34
Países Bajos	49.340	39,5	19,0	52,0	[20,0 - 25,5]	0,30
Portugal	20.290	37,0	21,0	40,0	25,0	0,41
Suecia	50.910	49,7	25,0	59,0	26,3	0,28
<i>Promedio</i>	39.766	37,7	18,3	44,8	26,3	0,33

1 Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

2 Banco Mundial.

3 Fuente: Heritage Foundation (cifras 2009).

4 Las tasas de impuestos fueron extraídas de las fuentes oficiales de los respectivos gobiernos. Se considera como tasa estándar aquella que se aplica sobre las transacciones de compraventa. No obstante, varios países aplican tasas diferenciadas a determinados productos, servicios y sectores económicos, situación que no se refleja en esta tasa estándar, este es caso de Alemania, Francia, Italia, España, Países Bajos, Irlanda, Suecia, Portugal, Bélgica, Finlandia, Grecia que aplican un IVA más bajo para bienes calificados de esenciales. EE.UU.: No aplica IVA. A nivel local, algunos de sus estados aplican impuestos a las ventas minoristas sobre ciertos productos.

5 Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010.

6 El promedio no incluye las tasas definidas en rangos.

**Cuadro N° 1: Análisis comparado de la carga tributaria
(continuación)**

	PIB per cápita ² US\$ 2008	Carga tributaria / PIB ³	Tasa de IVA estándar ⁴	Imp.to. Renta Personal Tasa Marginal Máx.	Impuesto a la Renta de las empresas	Índice de Gini ⁵
Argentina	7.190	22,9	21,0	35,0	35,0	0,48
Bolivia	1.460	27,0	13,00	13,0	25,0	0,60
Brasil	7.300	38,8	25,0	27,5	34,0	0,56
Chile	9.370	17,1	19,0	40,0	17,0	0,55
Colombia	4.620	23,0	16,0	33,0	33,0	0,55
Costa Rica	6.060	14,0	13,0	25,0	[10,0 - 30,0]	0,47
Ecuador	3.690	13,2	12,0	25,0	25,0	0,56
Guatemala	2.680	11,9	12,0	31,0	31,0	0,55
México	9.990	20,5	16,0	29,0	28,0	0,51
Nicaragua	1.080	17,8	15,0	25,0	25,0	0,54
Panamá	6.690	10,6	7,0	27,0	30,0	0,55
Paraguay	2.110	12,0	10,0	0,0	30,0	0,55
Perú	3.990	15,1	19,0	27,0	27,0	0,50
Uruguay	8.260	23,1	22,0	25,0	30,0	0,45
Venezuela	9.230	25,0	12,0	34,0	[15,0 - 34,0]	0,48
<i>Promedio A.L.</i>	<i>5.581</i>	<i>19,4</i>	<i>15,5</i>	<i>26,4</i>	<i>28,9</i>	<i>0,52</i>

Del cuadro anterior se desprende lo siguiente:

- La carga tributaria chilena representa el 17.1% del PIB, lo que equivale a menos de la mitad de la carga que presentan los países de mayor desarrollo agrupados en el OECD (37.7%).
- En la comparación con Latinoamérica, Chile está en un rango inferior al promedio (19.4%), sólo con una diferencia significativa respecto de Brasil, Bolivia, Venezuela, Uruguay y Colombia.
- Las tasas de IVA muestran un nivel similar al promedio de los países desarrollados. Con el resto de Latinoamérica se observa una distancia mayor, puesto que el promedio para la región es de 15.5%.
- En el impuesto a la renta de las personas, tomando como referencia la tasa marginal máxima, mientras los países de la OECD presentan un promedio de 44.8%, Chile tiene una

- tasa de 40%, para el resto de Latinoamérica el promedio es ostensiblemente inferior (26.4%).
- El impuesto que pagan las empresas en el caso de Chile es bastante inferior al promedio de la OECD, resultando una tasa de 17% y 26.3%, respectivamente. Una brecha aun mayor resulta al compararnos con A.L. cuyo promedio es de 28.9%. De hecho, al revisar una lista de ochenta países que incluye todo el continente europeo, americano y los países del sudeste asiático, Chile se ubica en el quinto lugar de los impuestos a la renta de las empresas más bajos.
 - En los últimos quince años, Chile ha mostrado un desempeño económico y social sobresaliente en el contexto latinoamericano, su tasa promedio de crecimiento económico y su efectividad en la lucha contra la pobreza nos sitúan como líderes en la región en los rankings mundiales de competitividad y progreso social.

El propósito manifestado por el Gobierno de Chile es lograr el desarrollo en las próximas décadas, siguiendo el ejemplo europeo esto conduciría a un aumento gradual de la carga tributaria para acercarnos a la que esos países tienen en la actualidad.

En general, las cifras comparadas entre la OECD y Chile, nos muestran no sólo una brecha significativa en términos de PIB per cápita promedio (US\$ 39.766 v/s US\$ 9.370), sino que también en los resultados de equidad, en donde, el Gini arroja valores de 0.33 y 0.55, respectivamente.

Complementariamente, es evidente que tras las brechas de carga tributaria en una relación de 2,2 veces a 1 entre la OECD y Chile, se esconde buena parte de la explicación de por qué la mayoría de estos países disponen de una sistema de protección social de alta densidad y alcance que impacta favorablemente en los bajos niveles de inequidad que presentan en promedio.

Paradójicamente, aun cuando Chile destaca dentro de América Latina en varias clasificaciones vinculadas al desarrollo de los países, ello lamentablemente no ocurre en términos de desigualdad donde Chile no es la excepción en nuestra región. Un ejemplo de esta afirmación lo constituye el hecho que si bien Chile está calificado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD como un país con “alto desarrollo humano” aparece como el de peor distribución del ingreso

dentro del grupo de 63 países con esta calificación.

Evidentemente, con la identificación de estas brechas no se pretende argumentar que Chile debería, en el corto o mediano plazo, cerrarlas puesto que ello está condicionado por las diferencias de PIB per cápita, por un lado, y por la necesidad de mantener y profundizar los incentivos para un mayor dinamismo del crecimiento económico, por otro lado. Sin embargo, es perfectamente factible aumentar la carga tributaria sin perder competitividad global considerando los espacios que aún persisten con las economías desarrolladas.

Cuadro N° 2: Evolución carga tributaria/PIB en países OECD

País	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Alemania	31,3	31,5	36,4	34,8	37,2	34,8
Australia	22,4	21,5	26,7	28,5	31,1	30,8
Bélgica	26,5	33,9	41,3	42	44,9	44,8
Canadá	23,8	30,9	31	35,9	35,6	33,4
Dinamarca	25,2	38,4	43	46,5	49,4	50,7
Finlandia	27,7	31,5	35,7	43,5	47,2	43,9
Francia	s/i	34,1	40,1	42	44,4	43,9
Italia	34,4	25,7	29,7	37,8	42,3	40,9
Noruega	31,2	34,5	42,4	41	42,6	43,5
España	14	15,9	22,6	32,5	34,2	35,8
Suiza	19	19,3	24,7	25,8	30	29,2
Reino Unido	28,5	37	35,1	36,1	37,1	36,6
Promedio OECD	24,6	27,5	31	33,8	36,1	35,8

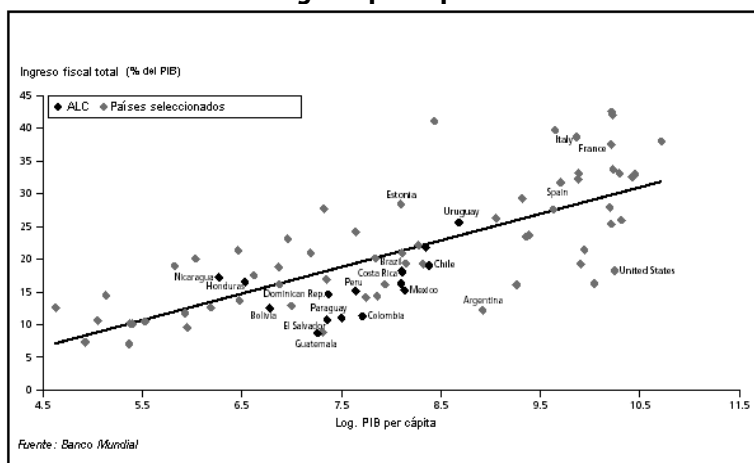
Fuente: OECD (2009). Economic, Environmental and Social Statistics.

Así es, como se aprecia en el cuadro anterior, en más de cuatro décadas, estos países han mantenido una tendencia sostenida de aumento de su carga tributaria acompañada de los procesos de desarrollo que han experimentado a lo largo de ese período. Ello ocurre independientemente de las modalidades de economías de mercado que han aplicado, algunos de una vertiente más liberal (p.e. Reino Unido), otras más social cristianas (p.e. Alemania) y otras más social demócratas (p.e. Dinamarca). Asimismo, economías emergentes como son el caso de Australia, Finlandia, Noruega y España no han visto afectadas sus dinámicas de desarrollo en el

período observado, todo lo cual queda refrendado en el hecho que el promedio de los países desarrollados agrupados en el OECD sube de 24,6 a 35,8 su carga tributaria respecto del PIB entre 1960 y 2005.

Más aún, como se observa en el gráfico siguiente es que existiría una correlación positiva entre un alto PIB per cápita y una alta carga tributaria, como ocurre con los países de la OECD.

Gráfico N° 1: Total de ingreso fiscal en comparación con el ingreso per cápita



Como lo señala el informe citado del Banco Mundial, hay áreas claves vinculadas a la expansión de los niveles de capital humano e infraestructura pública, entre otras, y que requieren mayor financiamiento fiscal que resultan determinantes para convertir el círculo vicioso de crecimiento e inequidad en un círculo virtuoso de crecimiento, reducción de pobreza y equidad.

Evidentemente este no ha sido el caso de Chile, en donde, si bien hemos experimentado un aumento de tres veces del PIB per cápita entre 1990 y el 2010, su carga tributaria se ha mantenido relativamente estable. En ese sentido, países como el nuestro presentan una oportunidad para avanzar de manera gradual y sostenida hacia un mayor alineamiento con los países desarrollados en recaudación impositiva para financiar el impulso hacia el desarrollo productivo y la equidad.

La búsqueda de esta convergencia, debe considerar medidas tendientes a reducir la elusión y la evasión fiscal, así como contemplar un diseño de estructura impositiva que permita incrementar la recaudación fiscal compatible con el necesario crecimiento.

En consecuencia, a diferencia del planteamiento tradicional de derecha que recomienda bajar la carga tributaria ante un escenario favorable en el desempeño económico del país, lo que corresponde, siguiendo la experiencia comparada del mundo desarrollado, es asumir que Chile tendrá que ajustar su carga al alza en la medida en que su producto per cápita siga aumentando, de manera de convertir al Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y efectúe una redistribución eficiente.

Cuadro N° 3: La estructura tributaria de Chile

IMPUESTO	% del Total
A la Renta	28.9
IVA	52.4
Específicos	9.8
Actos Jurídicos	0.5
Comercio Exterior	1.3
Otros	7.1
	100

Fuente: Elaboración Dipres 2010, en base a informes de la TGR.

Las cifras globales del cuadro anterior, muestran que una de las principales características de nuestra estructura tributaria es su mayor concentración en la recaudación en impuestos indirectos, que afectan proporcionalmente más a los sectores de ingresos medios y bajos y que equivalen, en conjunto, al orden del 70% de los ingresos tributarios totales. Cosa que no ocurre en países de mayor desarrollo como los de la OECD, en donde, el porcentaje de los ingresos recaudados a través del IVA es en promedio de un 25%, la mitad de Chile. Asimismo, mientras en la OECD el porcentaje de recaudación a través del Impuestos a la Renta fue en promedio de un 39% del total el año 2001, en Chile este fue de sólo un 26%, en el mismo año.

La evolución del número de contribuyentes por tramos de ingreso para el Impuesto Global Complementario entre el 2000 y el 2004, muestra que el aumento total de contribuyentes fue de 19.3%.

Llama la atención que en el último tramo del global, el aumento fue sólo de 4%, encontrándose afectos a la tasa marginal de 40% sólo 7.661 contribuyentes.

Información proporcionada por el SII para diciembre 2003, muestra que los impuestos personales totales (global complementario y segunda categoría) declarados alcanzaron a US\$ 1.400 millones, de los cuales correspondió al último tramo (más de 150 UTA) US\$ 460 millones, los que equivale casi al 33%. Los impuestos personales representaron poco más del 10% de los ingresos tributarios netos del gobierno central.

En un examen más minucioso del Impuesto Global Complementario, se supone es el más progresivo, se debe tener en cuenta el origen de la renta gravada y las posibilidades de elusión que se deriva de ello. Los ingresos provenientes del trabajo, de los servicios personales y profesionales son fácilmente fiscalizables y, por lo tanto, están afectos a la progresión del Impuesto Global Complementario, en cambio cuando el ingreso proviene de diversas fuentes, existen tratos preferenciales, se puede postergar el pago y la fiscalización es más difícil. Un factor muy determinante que induce a eludir el pago global complementario en los ingresos más altos es la diferencia que existe entre las tasas marginales más elevadas y la que pagan las empresas que es el 17%, mientras la marginal llega al 40%.

Esta diferencia ha llevado a la proliferación de sociedades de inversión, de profesionales u otras formas, que utilizan las personas de altos ingresos para reducir la tasa media tributaria a que quedan afectos sus ingresos. Este es el mecanismo que reduce en la práctica la progresividad teórica del sistema.

Otro problema de equidad se refiere a la renta presunta que beneficia a determinados contribuyentes de los sectores agricultura, minería y transporte. Esta franquicia constituye una abierta discriminación en contra de los contribuyentes de otros sectores con los mismos niveles de renta. En efecto, se ha estimado que el impuesto que pagan los contribuyentes del sector agrícola es, en promedio, 2.5 veces inferior al que pagarían en el régimen normal. Paradójicamente, los contribuyentes muy pequeños terminan pagando más impuesto del que pagarían bajo renta efectiva. Sin duda, esto revela un contrasentido en la lógica de la renta presunta, si se piensa que finalmente lo que se pretende es favorecer a los contribuyentes más pequeños¹.

1 Los dos puntos anteriores fueron extraídos de Michael Jorrat (2000).

El costo de la evasión, elusión y exenciones

El SII ha hecho significativos progresos en el control de la evasión tributaria, a pesar de ellos se estima que ésta alcanza a alrededor del 18%, lo que representa más de US\$ 3.000 millones. No se puede pretender que la evasión se elimine totalmente, pero es posible seguir avanzando para acercarnos a lo que ocurre en países de mayor desarrollo que son inferiores al 10%. Cada punto porcentual de la evasión corresponde aproximadamente a US\$ 170 millones.

El conjunto del gasto tributario que corresponde al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región o grupos de contribuyentes ascendería en 2010 a \$ 5.452.677 millones lo que equivale al 5,72% del PIB. Estos montos representan un aumento de 16,2% respecto del 2008¹.

Una clasificación general del total del gasto tributario para el año 2010, indica que el 85% de éste procedería del Impuesto a la Renta y el 15% restante sería de regímenes especiales vinculados al IVA.

El cuadro siguiente muestra las diez partidas más relevantes de gastos tributarios, tanto en millones de dólares como % del PIB.

Cuadro N° 4: Gasto tributario 2010 (partidas más relevantes)

Partida de Gasto	Millones de US\$	% del PIB
Rentas empresariales retenidas no pagan impto.	3.660	2.01%
Tratamiento de rentas del sistema fondos pensiones	1.723	0.94%
Retiros reinvertidos antes de 20 días	646	0.35%
Otras diferencias temporarias	400	0.22%
Crédito especial construcción de viviendas	377	0.21%
Depreciación acelerada	332	0.18%
Exención de IVA a prestaciones de salud	290	0.16%
Rentas de arrendamiento viviendas DFL 2	250	0.14%
Exención IVA establecimientos de Educación	239	0.13%
Cuotas de Leasing	228	0.12%

² Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010. Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.

Al observar las cifras por partidas específicas, es evidente que no es recomendable eliminar la totalidad de los beneficios que otorgan estas legislaciones, toda vez, que de seguro varias de ellas son generadoras de incentivos correctos y necesarios al ahorro e inversión, pero es oportuno hacer una revisión y una evaluación del impacto que éstas han producido en comparación con el beneficio que se podría obtener a través de un mayor gasto público, tanto desde el punto de vista económico ante posibles subsidios que puedan distorsionar la correcta asignación de recursos hacia sectores altamente competitivos y rentables, como social ante la eventual ocurrencia de efectos que tiendan a acentuar el carácter regresivo de nuestra estructura tributaria.

Una revisión a la progresividad y al impacto redistributivo de la estructura tributaria chilena¹

Más allá de la legítima discrepancia que se pueda dar acerca de si los instrumentos más eficaces para corregir la excesiva desigualdad en Chile deben provenir de la *política de gasto* o de la *política tributaria*, lo cierto es que sería un error conceptual formular estas opciones en términos dicotómicos, ello a lo menos por dos razones; la primera, sería desconocer la relación de interdependencia que existe entre ambas, puesto que la política tributaria está llamada a garantizar la sustentabilidad y suficiencia del gasto social para enfrentar los desafíos frente a la pobreza y la excesiva desigualdad que se dan en nuestro país y, la segunda, supondría desaprovechar los espacios que ofrece la actual estructura tributaria para corregir algunos de los rasgos de regresividad que la caracterizan.

Así es, el estudio anteriormente citado realiza una estimación del efecto redistributivo ocasionado por el pago de impuestos a través de los distintos grupos de ingreso. Sin olvidar, por cierto, que los impuestos generan además un segundo efecto redistributivo por medio de la recaudación que retorne en beneficios sociales hacia las personas en forma de gasto público.

El cuadro que a continuación se presenta entrega una relación de cómo se distribuyen los ingresos de los hogares antes

1 Basado en Jorge Cantallopis, Michael Jorratt y Danae Scherman (2007).

de impuestos, entre deciles de capacidad económica, los impuestos que soportan los hogares de los distintos deciles y cómo se distribuyen los ingresos de los hogares después de impuestos para terminar comparando esa distribución con la de los ingresos antes de impuestos. Metodológicamente se incorpora en la medición del ingreso la participación de los individuos en las utilidades retenidas de las empresas (Método Haig-Simons). El argumento sostenido por los autores del estudio para incorporar este cambio obedece al hecho que el esquema tributario chileno aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), lo que genera a los individuos de rentas altas un incentivo a retener utilidades. El resultado de esto es que una buena parte de los ahorros de los hogares de altos ingresos toman la forma de utilidades retenidas.

Cuadro N° 5: Impacto redistributivo de los distintos impuestos (2003)

Decil de Ingreso	Distribución del Ingreso H-S 2003 (%)					Carga Tributaria
	Antes de Impto.	Después del IVA	Después Impto. a la Renta	Después otros Imptos.	Después todos los Imptos.	
1	1,02	0,77	1,06	0,99	0,75	42,27
2	2,44	2,17	2,54	2,44	2,27	27,19
3	3,34	3,09	3,48	3,33	3,22	24,50
4	4,47	4,23	4,66	4,48	4,44	22,07
5	5,14	4,89	5,36	5,14	5,12	21,90
6	6,15	5,91	6,40	6,15	6,19	21,00
7	7,94	7,71	8,26	7,93	8,06	20,44
8	10,46	10,26	10,84	10,40	10,62	20,37
9	14,88	14,68	15,27	14,75	14,98	21,08
10	44,16	46,29	42,13	44,39	44,34	21,26
Total	100	100	100	100	100	21,60
Gini	0,52	0,54	0,50	0,52	0,53	
R a z ó n Q5/Q1	17,04	20,73	15,92	17,21	19,64	

Una primera lectura del cuadro anterior nos muestra que la regresividad de la estructura tributaria chilena es consecuencia de la combinación de un IVA regresivo y un impuesto a la renta progresivo. Esta afirmación queda demostrada en el aumento de 0.52 a 0.54 que experimenta el Gini después de aplicar el IVA

Asimismo, si bien la carga tributaria representa en promedio un 21.6% del ingreso de los hogares, no deja de llamar la atención la alta carga tributaria que soporta el primer decil, cuya tasa es de 42%.

A modo de conclusión

Los antecedentes relacionados con el sistema tributario chileno, admiten una revisión profunda con el objeto de perfeccionarlo, tanto desde el punto de vista de la carga como de su estructura.

Los gobiernos de la Concertación, contrario a lo que indicaría el sentido común y a su impronta de coalición de centro e izquierda, han significado una reducción de la carga tributaria. De acuerdo a lo señalado por Mario Marcel, y siguiendo la metodología del cálculo de balance estructural del sector público, “analizando la relación entre los ingresos tributarios estructurales, esto es eliminando las fluctuaciones productos del ciclo económico y del precio del cobre, y el PIB tendencial, ...” “la carga tributaria de tendencia después de recuperar entre 1990 y 1993 parte de las rebajas de los últimos años de dictadura, se ha reducido gradualmente desde casi 17% del PIB en 2004 hasta un promedio de 15.5% del PIB entre 2003 y 2006”¹.

La carga tributaria chilena se sitúa en la mitad que la de países desarrollados. No hay ningún país con un desarrollo mayor al nuestro que tenga una carga tributaria inferior. La empiria muestra –consistentemente– que a medida que los países convergen hacia el desarrollo, se produce paralelamente un ajuste hacia una mayor carga tributaria. Este ha sido el caso de España y Portugal en el marco de la Unión Europea, pero no el caso de Chile.

La capacidad de competir e integrarse a la economía mundial en el contexto de la globalización está asociada más que a las ventajas tributarias, a las capacidades de sus recursos humanos, la

1 Marcel, Mario (2006). Impuestos y Mentholatum. Columna La Segunda.

calidad de sus instituciones, infraestructura, innovación tecnológica, entre otras. Estos desafíos suponen en el caso de Chile un esfuerzo mayor de gasto público para corregir las deficiencias o rasgos propios de una nación en vías de desarrollo.

Asimismo, los cambios experimentados por la sociedad chilena en dos décadas, asociados al fenómeno de la modernidad, tensionarán las políticas públicas hacia nuevas respuestas y ofertas de servicios sociales que demandarán mayores recursos fiscales y no al revés.

Adicionalmente, la discusión sobre la actual carga tributaria requiere de un marco estratégico amplio, toda vez que la realidad de nuestro país nos indica que del orden del 25% de los ingresos fiscales proviene de fuentes no tributarias, entonces, debemos enfrentar con perspectiva de largo plazo, la eventualidad que dichas fuentes requieran ser sustituidas por impuestos para garantizar la existencia de un Estado que promueva y fomente el desarrollo productivo y enfrente el déficit de equidad que nos acompaña a lo largo de nuestra historia.

El perfeccionamiento de nuestra estructura tributaria debe hacerse cargo de todas aquellas situaciones que encierran privilegios inmerecidos y que distorsionan la correcta asignación de recursos, afectando la eficiencia y equidad de nuestro sistema tributario.

La primera corrección que debemos impulsar es aquella referida a la necesidad de disminuir sostenidamente la evasión tributaria.

La segunda intervención se refiere a la revisión de los beneficios otorgados a ciertos grupos a través de exenciones, franquicias, subsidios y otros medios, con el objeto de evaluar los resultados obtenidos de esos beneficios y así proceder a su mantenimiento o eliminación.

Algo similar ocurre con la exención parcial del IVA que gozan las constructoras y que defiende la CCHC, argumentando que subirán los precios de las viviendas, lo cual perjudicará a la clase media. Sin embargo, esta franquicia beneficia sólo al 19% de compradores de viviendas sociales y en un 46% a compradores de viviendas de ingresos altos. Si se elimina podría aumentar el presupuesto para viviendas sociales en 76%.

Estos últimos son sólo ejemplos de los espacios que tenemos para corregir las ineficiencias e iniquidades de nuestro actual sistema

tributario.

Otros aspectos que requieren de una evaluación técnica se refiere a la propuesta que se ha hecho pública en relación con el establecimiento de un impuesto de tasa plana a la renta. En todo caso es necesario disminuir la diferencia de tasa actual que se aplica a la renta de las empresas y el global complementario. Por último se debe dar la posibilidad de cambiar el impuesto a la renta por un impuesto al gasto y la supresión de algunos impuestos que tendrían un efecto negativo económico y social.

El tema tributario debe ser tratado con gran rigurosidad técnica y prudencia política. Estas consideraciones eso sí tienen que dejar de ser una excusa para inhibir la decisión política que haga posible en Chile un nuevo pacto fiscal para un nuevo pacto social.

Referencias

Cantallopts, Jorge; Jorratt, Michael; Scherman, Danae. 2007. *Equidad Tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf>

Jorratt, Michael. 2000. *"Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno"*. Disponible en: www.sii.cl

Perry, Guillermo; Arias, Omar; López, Humberto; Maloney, William; Servén, Luis. 2006. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones.

World Economic Forum – Universidad Adolfo Ibáñez. 2010. *Informe de Competitividad Global 2010-2011*.